

# La nature de l'analyse décisionnelle et sa place dans la théorie des relations internationales

Ferry de Kerckhove

Volume 3, numéro 4, 1972

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/700247ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/700247ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

de Kerckhove, F. (1972). La nature de l'analyse décisionnelle et sa place dans la théorie des relations internationales. *Études internationales*, 3(4), 493–515.  
<https://doi.org/10.7202/700247ar>

# LA NATURE DE L'ANALYSE DÉCISIONNELLE ET SA PLACE DANS LA THÉORIE DES RELATIONS INTERNATIONALES

par Ferry DE KERCKHOVE\*

## INTRODUCTION

L'étude de la politique étrangère des États constitue un des foyers principaux des recherches en relations internationales. À titre de domaine d'analyse, la politique étrangère se prête à de nombreuses démarches théoriques qui se différencient généralement selon le choix des variables privilégiées ou selon le point de vue où se place l'analyste<sup>1</sup>. Depuis quelques années, les auteurs dans ce domaine s'efforcent non seulement d'élaborer des schèmes d'analyse qui puissent tout à la fois refléter fidèlement et expliquer la politique étrangère mais tentent de donner une perspective comparative à leurs résultats. Au lieu de mettre en relief ce qui donne un caractère unique aux décisions politiques, on cherche à montrer les correspondances d'un processus ou d'une situation à l'autre. Seule l'analyse comparative permet en effet d'isoler les facteurs clés d'une décision politique, qui rendent compte de la variance d'un comportement à l'autre.

Les efforts les plus conséquents à cet égard se retrouvent dans ce qui est communément appelé la théorie décisionnelle de la politique étrangère, c'est-à-dire l'approche qui privilégie la décision politique comme variable dépendante et qui tente d'en démontrer le processus comme mode d'explication des relations entre deux États. Nous nous proposons, d'une part, de situer l'analyse décisionnelle dans la théorie des relations internationales, c'est-à-dire le champ qu'elle occupe et ses limites. Dans quelle mesure l'explication du processus ou de l'élaboration d'une décision de politique étrangère permet-elle de rendre compte du comportement des États dans le système international? D'autre part, nous chercherons à retracer l'évolution de cette approche. Les efforts successifs de divers auteurs ont-ils eu des effets qualitatifs cumulatifs sur la théorie? Les théoriciens se sont-ils enfermés dans leur tour d'ivoire ou l'analyse a-t-elle bénéficié d'échanges de concepts et d'apports théoriques nouveaux? Bref, où en est la théorie décisionnelle de nos jours?

---

\* *Assistant de recherche au CQRI.*

1. Voir à cet effet l'article remarquable de J. STEIN, « L'Analyse de la politique étrangère : à la recherche de groupes de variables dépendantes et indépendantes », *Études Internationales*, vol. 2, N° 3, septembre 1971, pp. 371-394.

## I. HISTOIRE ET ANALYSE DÉCISIONNELLE

Bien que l'analyse décisionnelle fasse partie intégrante de l'arsenal théorique des relations internationales, il est bon de spécifier au départ qu'on ne peut à proprement parler de théorie décisionnelle mais plutôt de *méthode* d'analyse décisionnelle. Il s'agit en effet d'une méthode qui permet d'*ordonner* la matière historique de telle sorte que celle-ci devienne plus intelligible. Par la démonstration des mécanismes ou processus qui sont à l'origine d'une décision, on tente de découvrir une réalité politique dont le phénomène historique ne rend que partiellement compte. Partant de cette découverte de la réalité, on s'efforce d'expliquer un comportement politique.

Est-ce à dire que méthode historique et analyse de décision s'opposent ? En fait, entre les deux disciplines, il n'existe pas une barrière rigide ou une frontière définitive ; les nuances résident dans la méthode et dans la divergence des approches. Les phénomènes étudiés sont identiques, mais alors que l'historien cherche à rétablir une séquence d'événements, l'analyste d'une décision recherche des structures typiques dans des phénomènes politiques. Il veut reconstituer le processus d'élaboration d'une politique et comprendre le fonctionnement du système à travers le prisme de la personnalité du dirigeant. Comme l'écrit Paige :

L'analyste d'une décision politique devrait essayer de reconstruire le processus décisionnel, autant que possible, à partir du point de vue des dirigeants eux-mêmes<sup>2</sup>.

Dès lors, si l'historien parvient à cerner la notion d'intérêt national dans une séquence d'événements, le politicologue de la décision s'attache plutôt à déterminer la conception que se font les dirigeants de l'intérêt national à un moment précis ; la décision elle-même représente l'interaction des diverses conceptions de l'intérêt national. Ainsi, Hans J. Morgenthau rejoint l'historien quand il écrit :

... et surtout, souvenez-vous toujours que ce n'est pas tant une nécessité politique qu'une obligation morale pour une nation de ne suivre dans ses rapports avec d'autres nations qu'une seule étoile, qu'une seule norme de pensée, qu'une seule règle d'action : l'intérêt national<sup>3</sup>.

Il esquisse ainsi le problème de l'incompatibilité des conceptions divergentes de l'intérêt national, ce qui a provoqué la répartition suivante de Hoffmann :

Un politicologue se fondant sur la théorie (de l'intérêt national) pour comprendre la réalité contemporaine risque de se retrouver dans la situation précaire d'un Tirésias qui décèlerait des intérêts là où les individus concernés refusent de les voir, qui découvrirait une permanence là où les politiciens ne voient que confusion et changement, et dont l'omniscience serait non seulement irritante mais utopique<sup>4</sup>.

L'existence de conceptions différentes de l'intérêt national repose sur la divergence des idéaux et des motivations qui animent les groupes ou les individus. Morgenthau estime que :

Chercher l'explication de la politique étrangère exclusivement dans les motivations est à la fois futile et trompeur... parce que les motifs sont les données psychologiques les

2. Glenn D. PAIGE, *The Korean Decision*, Free Press, New York, 1968, p. 7.

3. *American Foreign Policy: A Critical Examination*, Londres, 1962, cité par Erling BJØL, *La France devant l'Europe*, Munksgaard, Copenhague, 1966, p. 3.

4. S. HOFFMAN, *Contemporary Theory in International Relations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1960, p. 33.

plus illusoires, sujettes aux plus grandes distorsions émotives aussi bien de la part des acteurs que de l'observateur<sup>5</sup>.

Dans l'optique de l'analyse décisionnelle, il semble préférable de souscrire à l'opinion de Wolfers et de sonder « les reins et les cœurs » des acteurs :

Si l'on s'abstient de chercher à savoir pourquoi un acteur choisit un objectif particulier, on est obligé de rester à un tel niveau d'abstraction qu'il ne reste en fin d'analyse, que le squelette du monde réel de la politique nationale<sup>6</sup>.

Le politicologue ne cherche que les tendances générales de fonctionnement du système politique. L'historien s'attachera à déterminer l'importance des conséquences d'une décision : « l'importance se mesure selon un critère expérimental : l'ampleur des conséquences<sup>7</sup>. » L'analyste d'une décision s'intéresse davantage aux structures typiques et comparables d'un système qu'aux résultats de la décision, prenant pour acquis que la décision qu'il choisit d'analyser, est suffisamment importante pour justifier son étude. La répétition de caractéristiques structurelles lui fournira non pas la variété d'exégèse mais au moins la tendance majeure du processus politique. Cependant, l'école de la sociologie historique conteste cet optimisme empirique. D'après elle, en relations internationales, on ne peut que poser des questions, sans y répondre. Raymond Aron met en effet le politicologue en garde contre le recours à des concepts applicables en tout temps et en tous lieux sans avoir éludé tous les déterminismes de la trame historique<sup>8</sup>. Il nous faut réfuter cette modestie. Quand Aron affirme que seule l'étude historique des déterminants et des régularités, renforcée par la méthode sociologique<sup>9</sup>, offre une explication préliminaire de la conduite des acteurs internationaux, s'oppose-t-il en cela à la méthode décisionnelle ? Non, l'univers d'Aron sert de toile de fond aux retouches de détail. Le théoricien de la décision tient compte des régularités historiques de Aron, dans la mesure où elles affectent la perception des dirigeants ; il cherche en plus, par la minutie de son analyse, quelques rapports de causalité qu'Aron se refuse à découvrir, mais chaque lien causal est présenté de telle sorte qu'il puisse être infirmé dans une étude subséquente. C'est cette possibilité de réfutation qui donne à toute étude son caractère scientifique<sup>10</sup>. En définitive, la complémentarité de la recherche historique et de l'approche décisionnelle se manifeste dans la méthode. Pour l'historien, la décision est une variable indépendante alors que pour l'analyste d'une décision, le choix posé constitue la variable dépendante<sup>11</sup>.

## II. ANALYSE DÉCISIONNELLE ET RELATIONS INTERNATIONALES

Ce rapprochement des deux méthodes nous conduit à situer l'analyse décision-

5. *Politics among Nations*, Knopf, New York, 1967, pp. 5-6.

6. A. WOLFERS, *Discord and Collaboration, Essays in International Politics*, John Hopkins Press, Baltimore, 1962, p. 70.

7. J. B. DUROSELLE, *L'Europe de 1815 à nos jours*, Presses Universitaires de France, Paris, 1964, p. 3.

8. Voir la contribution d'ARON dans J. BERNARD et alii, *La nature des conflits*, Unesco, Paris, 1957, de même que *Introduction à la philosophie de l'histoire*, Gallimard, Paris, 1938.

9. R. ARON, *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, Paris, 1968, pp. 13-30.

10. Voir K. POPPER, *The Logic of Scientific Discovery*, Science Editions, New York, 1961, pp. 27-48.

11. Voir à ce propos J. G. STEIN, *op. cit.*, la variable dépendante étant celle que l'on s'efforce d'expliquer en étudiant la relation qu'elle peut avoir avec diverses variables indépendantes. Une décision, comme variable dépendante, s'explique à partir des divers facteurs qui la conditionnent.

nelle parmi l'ensemble des approches possibles en relations internationales. Sans reposer toute la question de la « sociologie des sciences sociales », il est bon de rappeler ici les frontières de l'étude des décisions politiques. Le niveau d'analyse privilégié est celui de l'État acteur, c'est-à-dire, la politique étrangère de

l'ensemble des dirigeants agissant au nom de l'État ou d'une nation et comprenant, à divers degrés d'influence, les hommes d'État, les députés, les représentants de groupes d'intérêts, enfin, les citoyens <sup>12</sup>.

Il existe un déséquilibre volontaire dans cette méthode : on passe de l'étude minutieuse des attitudes, opinions et influences des moindres sous-éléments d'un État — les déterminants intranationaux de la politique étrangère — à la définition de la situation internationale en termes d'*agrégats abstraits*, les nations du *système* international. Cette démarche théorique semble conforme aux méthodes propres d'évaluation des dirigeants qui s'interrogent naturellement sur l'opinion d'une personnalité ou sur la tendance d'un groupe de leur pays mais raisonnent cependant en termes de collectivité nationale dès qu'il s'agit d'évaluer la position d'un autre État. Cela correspond aux capacités limitées de notre pensée ou de notre information. Par contre, cette « disposition de l'esprit » n'exclut nullement une analyse des composantes des agrégats extérieurs. On peut s'interroger, par exemple, sur la position de groupes « transnationaux » dans la mesure où ceux-ci peuvent influencer le choix politique des dirigeants dans l'unité d'analyse.

L'existence de différents niveaux d'interaction appelle une différenciation similaire des niveaux d'analyse. On a, d'une part, un système interne aux ramifications innombrables et, d'autre part, un système international au sein duquel s'inscrit la politique étrangère d'un État. Cette multiplicité de *systèmes*, qui explique en partie la diversité des domaines d'études de la science politique, oblige l'analyste à spécifier à quel type de système il se réfère.

En effet, la politique étrangère ne se déroule pas en vase clos ; elle n'est pas uniquement bilatérale ou multilatérale ; s'inscrivant dans un système international, elle est « multidimensionnelle <sup>13</sup> ». Le terme « système » est entendu ici comme un concept analytique ou une structure mentale, créée à partir de l'image qu'ont les individus de leur appartenance à un système <sup>14</sup>. Conceptuellement, on confond souvent système politique et limites nationales d'un État. Il vaut mieux y voir plutôt, avec Easton <sup>15</sup>, un ensemble délimité d'interactions qui lui donnent sa cohésion et son caractère distincts des autres systèmes éventuels. En d'autres mots, le système comprend, d'une part, le foyer d'action et, d'autre part, l'environnement pertinent à l'objet d'analyse. La notion de système correspond à un choix de facteurs spécifiques et cette sélection vise fondamentalement à unifier les relations isomorphiques entre des divers facteurs. Il s'agit davantage d'une méthode d'organisation de la réalité que d'une théorie ; comme le dit J. P. Nettl, le système

12. Arnold WOLFERS : « The Pole of Power and the Pole of Indifference », *World Politics*, vol. 4, 1951, p. 43.

13. Voir Charles A. McCLELLAND, *Theory and the International System*, New York, Macmillan, 1966.

14. Voir K. E. BOULDING, *The Image*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1956 ; et « General System Theory. The Skeleton of Science » dans W. BUCKLEY (ed.), *Modern Systems Research for the Behavioral Scientist*, Aldine, Chicago, 1968.

15. David EASTON, *A Systems Analysis of Political Life*, Wiley, New York, 1964.

est une façon d'ordonner un comportement d'allure chaotique entre des entités ou des organismes qui n'ont que des relations circonstancielles entre eux <sup>16</sup>.

On parlera dès lors de « système décisionnel » ou encore, on adoptera un cadre « systémique » englobant l'unité décisionnelle dans le temps et dans l'espace. Le système décisionnel n'est donc qu'une des délimitations possibles de systèmes « politiques ». Par exemple, pour McClelland, le système international est une extension des interactions entre deux États, le concept servant de technique d'identification de ces interactions <sup>17</sup>. Morton Kaplan, au contraire, isole des systèmes macropolitiques sans se préoccuper des interactions micropolitiques, ce qui complique singulièrement l'utilisation empirique de son modèle <sup>18</sup>. Des configurations globales du système international d'un Kaplan aux systèmes décisionnels d'un Snyder <sup>19</sup>, le fossé est pratiquement infranchissable, les uns reflétant la recherche de régularités « cosmiques », les autres fouillant les moindres détails différenciant les acteurs du système <sup>20</sup>. Certains auteurs, tels W. Hanrieder et Charles McClelland estiment cependant que le cadre systémique permet de passer d'un niveau à l'autre des relations internationales <sup>21</sup>. La seule tentative à cet effet demeure les *linkage politics* de J. Rosenau qui « vise simplement à identifier les points de jonctions des deux types de systèmes <sup>22</sup> ».

S'il est possible d'établir des *liens* analytiques entre les différents ordres de systèmes, on peut alors redéfinir la place de l'analyse décisionnelle dans la théorie des relations internationales. Elle constitue l'étude du processus par lequel les dirigeants d'un État formulent une politique étrangère, à partir des demandes exprimées par le milieu interne de l'État (système interne) et des exigences de l'environnement international (système international). Elle comprend les interactions directes du système national avec d'autres systèmes nationaux (ou encore des sous-systèmes du système international) et peut recouvrir les relations entre les sous-structures d'un État et des sous-structures nationales d'autres États (par exemple, un système décisionnel peut être appelé à intégrer les interactions entre le parti travailliste britannique et la section française de l'Internationale ouvrière) <sup>23</sup>. En d'autres mots, l'unité ou le système décisionnel peut rendre compte du *reflet extérieur* des variables nationales internes.

D'une façon générale, l'analyse décisionnelle tente d'expliquer les relations internationales dans leur dimension la plus large et n'accepte qu'une limite, celle du temps. En effet, par définition, l'étude d'une décision porte sur une période de temps limitée. Cependant, en dépit de ce remarquable effort d'intégration de la politique

16. « The Concept of System in Political Science », *Political Studies*, vol. 14, N° 3, 1966, p. 323.

17. *IBIDEM*, et « System Theory and Human Conflict » in E. B. MCNEIL (ed.), *The Nature of Human Conflict*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1965, p. 258ss.

18. M. A. KAPLAN, *System and Process in International Politics*, Wiley, New York, 1962.

19. R. C. SNYDER, H. W. BRUCK et B. SAPIN, *Foreign Policy Decision-Making*, Free Press, New York, 1963.

20. Voir toute la discussion sur le niveau d'analyse des relations internationales chez J. D. SINGER, « The Level of Analysis Problem in International Relations », *World Politics*, vol. 14, 1961, pp. 77-92.

21. W. F. HANRIEDER, « Actor Objectives and International Systems », *Journal of Politics*, vol. 27, 1965, pp. 110-121.

22. « Toward the Study of National-International Linkages » dans J. N. ROSENAU (ed.), *Linkage Politics*, Free Press, New York, 1969, pp. 44ss.

23. Voir J. E. DOUGHERTY & R. L. PFALTZGRAFF, *Contending Theories of International Relations*, J. B.

étrangère dans les relations internationales « pures », on est loin d'atteindre l'idéal d'une explication globale, car comme le dit Stanley Hoffman, « les philosophies de l'histoire nous rappellent que la politique mondiale est plus que l'intersection des différentes politiques étrangères<sup>24</sup> ». Mais après tout, l'analyse décisionnelle n'a aucune prétention au titre de philosophie de l'histoire.

### III. L'ANALYSE DÉCISIONNELLE : CONCEPTS ET HYPOTHÈSES

Une décision politique représente selon Easton<sup>25</sup> le produit fini (*output*) du système politique; ce produit serait la résultante d'éléments (*inputs*) dont la répartition est établie d'autorité. Une décision, idéalement, devrait être l'aboutissement d'une recherche de la meilleure solution à un problème. Bien souvent, les paramètres qui dictent le choix d'une solution sont si complexes que la solution, au mieux, ne peut être que satisfaisante et non optimale<sup>26</sup>. Cette acception semble d'autant plus réaliste que les décisions en relations internationales sont de plus en plus des entreprises collectives et non le reflet de caprices individuels. L'ancien ministre sous la IV<sup>e</sup> République, Jules Moch, donne une définition concrète remarquable de l'atmosphère d'une décision :

... Nous étions une demi-douzaine d'hommes cherchant à dégager la moins mauvaise des solutions possibles. N'est-ce pas là la meilleure définition de la politique?<sup>27</sup>

On y trouve les deux volets du schéma décisionnel : la recherche collective d'une solution et l'environnement qui la conditionne. Une décision représente donc un choix entre plusieurs options sur lesquelles plane toujours une incertitude. Même ces options sont ambiguës ; elles sont rarement différenciées clairement. Toutes ces ambiguïtés se transposent dans l'étude théorique des décisions. Nous examinerons tour à tour, l'objet de la méthode, les hypothèses de la théorie, les problèmes de méthodologie, avant de passer à l'exposé systématique d'un cadre d'analyse spécifique.

#### A — L'objet de la méthode

La méthode de l'analyse de décision est expérimentale et analytique ; en effet, elle permet de recréer les conditions politiques et psychologiques d'une crise qui fournit l'occasion d'une décision à un moment donné. Il s'agit donc essentiellement d'une procédure et non d'une théorie substantive pour aborder la réalité politique et l'expliquer. On ne peut juger de la valeur intrinsèque de la théorie mais simplement de son utilité comme instrument d'analyse. C'est en raffinant les concepts utilisés que l'on améliore le caractère opérationnel de la méthode. Un schéma d'analyse de décisions n'est théorique « que dans la mesure où la conception de la "théorie" est suffisamment globale pour inclure de simples cadres conceptuels<sup>28</sup> ». Les hypothèses d'explication

Lippincott, Philadelphie, 1971, p. 114.

24. *Contemporary Theory in International Relations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1960, p. 38.

25. D. EASTON, *A Framework for Political Analysis*, Wiley & Sons, New York, 1965.

26. Voir H. A. SIMON, *Administrative Behavior*, Free Press, New York, 1957.

27. Jules MOCH, *Histoire du réarmement allemand depuis 1950*, Laffont, Paris, 1965, p. 239.

28. J. E. DOUGHERTY & R. L. PFALTZGRAFF, *Contending Theories of International Relations*, J. B. Lippincott, Philadelphia, 1971, p. 314.

découlent de l'application du modèle et non du modèle lui-même. Au-delà du simple cadre qu'elle offre, cette méthode impose certaines normes de recherche, comme l'obligation de considérer une unité décisionnelle composée d'individus différents plutôt que la simple entité abstraite qu'est l'État. Ou encore elle exige une étude psychologique des personnalités, des caractères.

Ces exigences répondent à la nature des questions que l'on se pose face à une décision. Comment l'occasion d'une décision survient-elle ? Comment la configuration des facteurs au moment de cette occasion affecte-t-elle le déroulement du système de décision ? Quel est ce système ? Quelle est l'unité décisionnelle principale, secondaire ? Quels sont les canaux de communications privilégiés ? Enfin, comment la personnalité des dirigeants affecte-t-elle l'orientation de la décision et son processus politique ? Ce n'est pas tellement la multiplicité des questions qui rend l'analyse compliquée mais bien l'orientation interdisciplinaire qu'elles impliquent. Pour reprendre une expression de Raymond Platig, la théorie de la décision est une « approche multidisciplinaire disciplinée »<sup>29</sup> et fait face au problème des emprunts à diverses sciences humaines dont le degré de développement est inégal<sup>30</sup>.

## B — Les théories de la décision : critères ou hypothèses

### 1 — L'ÉQUATION ÉTAT = DIRIGEANTS

L'objet de la théorie décisionnelle peut se résumer à l'identification la plus exhaustive possible des variables et des facteurs qui affectent la concrétisation de l'activité politique et de leurs interrelations. Cette identification repose davantage sur une série de critères méthodologiques que sur de véritables hypothèses quoique, à la limite, la distinction soit souvent difficile.

Le choix méthodologique fondamental réside dans l'identification de l'État à ses dirigeants officiels... L'activité étatique est celle qu'exercent ceux qui agissent au nom de l'État<sup>31</sup>.

Le privilège accordé à ce noyau politique par excellence doit être compensé par une perspective plus vaste qui permette de situer les dirigeants dans le contexte du système politique global. Cette intégration est indispensable puisque le dirigeant prend une décision à partir de la conception qu'il se fait du monde environnant. Cette notion de perception, de « définition de la situation » est fondamentale en théorie décisionnelle ; c'est elle aussi qui donne lieu à des divergences d'interprétation théorique. Il ne nous est pas possible de revoir ici toutes les contributions en la matière<sup>32</sup>. Il suffit de dégager les critères majeurs qui sous-tendent notre propre application.

Chez Snyder, la définition de la situation est inséparable de son acception de l'État :

Expliquer la façon dont les dirigeants définissent des situations revient à exprimer comment et pourquoi l'État oriente son action<sup>33</sup>.

29. R. E. PLATIG, « International Relations as a Field of Inquiry » dans J. N. ROSENAU (ed.), *International Politics and Foreign Policy*, Free Press, New York, 1969, 2<sup>e</sup> édition, page 18.

30. Ainsi, la psychologie est plus développée que les relations internationales ou encore, la théorie de l'organisation est en avance sur la théorie des comportements.

31. R. C. SNYDER, H. W. BRUCK et B. SAPIN, *Foreign Policy Decision-Making*, Free Press, New York, 1963, p. 65.

32. La première étude empirique remonte à 1941, avec C. ABEL, « The Element of Decision in the Pattern of War », *American Sociological Review*, 1941, vol. 6, pp. 853-859.

33. *Op. cit.*, p. 65.



Snyder se cantonne dans ce qu'on appelle le milieu psychologique des dirigeants sans se préoccuper de la réalité objective. Au contraire, Joseph Frankel<sup>34</sup> reprend la distinction des auteurs Sprout<sup>35</sup> entre l'environnement psychologique et l'environnement opérationnel, c'est-à-dire entre la perception subjective et la réalité concrète objective, telle que l'observateur indépendant<sup>36</sup> l'appréhende. Le refus de Snyder d'aborder la réalité objective se comprend à la lumière des ambiguïtés que cachent certaines situations. Cependant cette distinction des auteurs Sprout a permis des progrès remarquables sur le plan de la méthode, dans la mesure où elle permet de rendre compte des distorsions des perceptions par rapport à la réalité objective<sup>37</sup>.

Dans l'univers psychologique de la décision, la rationalité des acteurs, chez Snyder, ne constitue pas un problème. Le rationnel et l'irrationnel sont intimement imbriqués dans les objectifs et les motifs des acteurs. La méthode ne propose pas une technique de vérification de la sagacité des acteurs mais simplement une exposition logique et ordonnée des facteurs conduisant à l'action. La divergence entre le milieu opérationnel et le milieu psychologique n'est pas un indice d'irrationalité ; elle exprime tout au plus une erreur de jugement ou une absence d'information. De nombreux auteurs insistent pour que l'on consacre une attention plus soutenue à la notion de rationalité<sup>38</sup>. Sans dénigrer la valeur d'une telle recherche, on peut se contenter de dire avec Dean Pruitt, que

de nos jours, il n'est plus nécessaire de choisir entre l'homme rationnel et l'homme irrationnel. Tous les deux peuvent être intégrés dans un cadre conceptuel unique<sup>39</sup>.

L'écueil de cette intégration est néanmoins clair : si l'on se fie uniquement aux déclarations des dirigeants pour évaluer les raisons d'un choix politique, on risque de ne découvrir qu'une rationalisation de motifs ou d'objectifs souvent irrationnels. Une circonspection dans l'analyse s'impose. Cependant, comme l'explique Frankel, il ne peut y avoir un écart trop grand entre la raison réelle et la raison invoquée, ne serait-ce qu'à cause du pouvoir de conviction que l'on attend des explications publiques, officielles<sup>40</sup>.

Hormis la question de l'environnement, les théoriciens de la décision s'entendent pour concentrer leurs efforts sur trois aspects majeurs d'une décision : l'occasion d'une décision, la personnalité des dirigeants et l'organisation de la décision<sup>41</sup>. Toute

34. J. FRANKEL, *The Making of Foreign Policy: An Analysis of Decision-Making*, Oxford University Press, New York, 1963.

35. H. & M. SPROUT, *The Ecological Perspective on Human Affairs*, Princeton University Press, Princeton, N. J., 1965.

36. Ou encore le dirigeant lui-même, quelques années après la décision, une fois qu'il en a vu les résultats ; voir DOUGHERTY & PFALTZGRAFF, *op. cit.*, p. 316.

37. Voir à cet égard Robert JERVIS, *The Logic of Images in International Relations*, Princeton University Press, Princeton, 1970.

38. Voir par exemple Martin PATCHEN, « Decision Theory in the Study of National Action », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 9, juin 1965, pp. 165-169, ou Sidney VERBA, « Assumptions of Rationality and Non-Rationality in Models of the International System » dans K. KNORR & S. VERBA (eds.), *The International System: Theoretical Essays*, Princeton University Press, Princeton, 1961, pp. 93-117.

39. D. G. PRUITT, « Definition of the Situation as a Determinant of International Action », dans H. C. KELMAN (ed.), *International Behavior*, Holt, Rinehart & Winston, New York, 1965, p. 394.

40. *Op. cit.*, pp. 166-175.

41. Voir J. A. ROBINSON & R. C. SNYDER, « Decision-Making in International Politics », dans H. C. KELMAN, *op. cit.*, pp. 435-463.

décision peut donc être considérée comme un processus et non comme un aboutissement statique :

Ce processus comprend le « comment » d'une décision, distinct du « qui » décide (le groupe de participants), sous « quelles » conditions ou à quelle occasion (le contexte), dans quel cadre d'organisation (le contexte administratif) et distinct des résultats éventuels de la décision (l'ensemble de réactions)<sup>42</sup>.

## 2 — L'OCCASION D'UNE DÉCISION

Par la disposition ordonnée des facteurs et des variables clés d'une situation donnée, les théoriciens de la décision confèrent à celle-ci l'aspect de la recherche rationnelle d'une solution à un problème (*rational problem-solving*)<sup>43</sup>. Cette recherche n'exclut pas l'introduction d'éléments irrationnels dans le processus mais, selon le type de crise, elle peut être plus ou moins réfléchie, méthodique et rigoureuse. Comme le disent Snyder et Robinson, les dirigeants parviennent plus ou moins à comparer des catégories de situations selon la nature de l'occasion ;

est-elle anticipée, des mesures ont-elles été prises ; quel est le temps disponible pour agir ; quelle est la nature de l'enjeu ; quelles valeurs sont en cause<sup>44</sup> ?

Hermann a établi ainsi huit types d'occasions de décision qui affectent différemment le comportement des dirigeants, une *crise* ne constituant qu'une des huit possibilités (enjeu important, temps de décision bref et surprise)<sup>45</sup>. Idéalement, quel que soit le type de situation, le dirigeant est supposé suivre quatre étapes logiques de comportement, à savoir, la définition de la situation (phase d'information), la détermination de ses objectifs par rapport au contexte donné (phase d'évaluation), la recherche d'alternatives (phase d'identification) et enfin, le choix d'une décision (phase de sélection)<sup>46</sup>.

## 3 — LA PERSONNALITÉ DES DIRIGEANTS

La personnalité des dirigeants constitue le deuxième foyer d'analyse décisionnelle. Il faut laisser aux philosophes et aux épistémologues le soin d'élucider les rapports entre le milieu et la personnalité. Il suffit de rechercher ici des motivations et des objectifs. Pour Snyder<sup>47</sup>, l'analyste doit se concentrer sur les motivations conscientes, exprimées — « politisées », pourrait-on dire.

Rosenau<sup>48</sup> estime qu'il y a lieu de considérer les motivations inconscientes ou semi-conscientes qui correspondent à la catégorie « idiosyncratique » de sa propre

42. J. A. ROBINSON & R. R. MAJAK, « The Theory of Decision-Making », dans J. C. CHARLESWORTH, *Contemporary Political Analysis*, Free Press, New York, 1967, p. 17.

43. D. BRAYBROOKE & C. E. LINDBLOM, *A Strategy of Decision*, Free Press, New York, 1963, p. 40.

44. *Op. cit.*, p. 440.

45. C. F. HERMANN, « International Crisis as a Situational Variable », dans J. N. ROSENAU (ed.), *op. cit.*, pp. 409-422. Il faut noter cependant comme le reconnaissent Snyder et Robinson, que la complexité d'un problème diminue nettement la valeur du temps alloué.

46. Voir W. D. COPLIN, *Introduction to International Politics*, Markham, Chicago, 1971, pp. 32-34 (nous avons ajouté la notion de phase pour bien indiquer qu'il s'agit d'un processus).

47. *Op. cit.*, p. 161.

48. J. N. ROSENAU, « The Premises and Promises of Decision-Making Analysis », dans J. C. CHARLESWORTH (ed.), *op. cit.*, pp. 201ss.

« pré-théorie »<sup>49</sup>. Il arrive que dans certaines crises où les attitudes politiques, les allégeances et les préjugés jouent un rôle important, il soit indispensable d'examiner non seulement les motivations semi-conscientes des dirigeants mais aussi celles de nombreux hommes politiques qui, de loin ou de près, auront été impliqués. Une grande prudence s'impose, cependant, dans ce type de déductions car il est hasardeux « d'établir une relation causale directe entre un phénomène psychique antérieur et le comportement actuel, présumé anormal »<sup>50</sup>. Plusieurs auteurs ont esquissé des typologies de personnalités<sup>51</sup> qui ne sont guère utiles pour notre propos, à l'exception peut-être de celle que propose D'Amato. Cet auteur cherche une classification des façons de « percevoir le champ de la politique étrangère »<sup>52</sup>. On peut retenir chez lui deux pôles principaux, « personnaliste » et « systémique ». Dans les termes de J. D. Singer<sup>53</sup>, « le systémiste » aura tendance à « exagérer l'impact du système sur les acteurs nationaux » alors que le « personnaliste » s'estimera totalement libre et indépendant du système international ; la majorité des dirigeants se situeraient entre ces deux pôles. On peut modifier légèrement cette définition en utilisant l'expression de *perspective*, interne, externe ou systémique<sup>54</sup> selon le niveau d'analyse ou d'action auquel un dirigeant se réfère le plus souvent, qu'il privilégie en quelque sorte<sup>55</sup>. Une différence d'orientation politique peut souvent s'expliquer par une différence de perspective<sup>56</sup>. Les typologies de personnalités semblent exiger une connaissance trop poussée de la psychologie alors que la notion de perspective n'implique qu'un jugement sur la réaction individuelle *observable* face aux données politiques extérieures.

#### 4 — L'ORGANISATION D'UNE DÉCISION

Le troisième plan de l'analyse porte sur l'organisation au service d'un dirigeant. Tout choix politique est posé dans un contexte institutionnel qui n'affecte pas seulement l'application administrative d'une décision mais également sa nature. L'organisation constitutionnelle d'un État influence souvent la marge de liberté d'action dont dispose un chef d'État, un premier ministre ou un ministre des Affaires étrangères. Par exemple, Edgar Furniss, dans une étude de la présidence du Conseil français à partir du modèle de Snyder, montre bien l'importance de la structure constitutionnelle et de la pratique administrative en France comme facteurs détermi-

49. J. N. ROSENAU, « Pre-theories and Theories of Foreign Policy », dans B. R. FARRELL (ed.), *Approaches to Comparative and International Politics*, Northwestern University Press, Evanston, Ill., 1966, pp. 27-92.

50. DOUGHERTY & PFALTZGRAFF, *op. cit.*, p. 329.

51. Voir la recension analytique de J. R. RASER, « Personal Characteristics of Political Decision-Makers : A Literature Review », *Peace Research Society Papers*, vol. 5, 1961, pp. 161-182.

52. A. A. D'AMATO, « Psychological Constructs in Foreign Predictions », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 11, N° 3, 1967, pp. 294-311, (p. 298).

53. « The Level of Analysis Problem in International Relations » *World Politics*, vol. 14, 1961, p. 80.

54. Voir également W. F. HANRIEDER, « Actor Objectives and International Systems », *Journal of Politics*, vol. 27, 1965, pp. 110-121.

55. Le plus souvent, l'évolution d'un dirigeant d'une perspective à l'autre représentera ce que Hanrieder appelle « l'acculturation de l'acteur à l'environnement ». (*Ibid.*, p. 120).

56. Sur le plan technique de l'étude des personnalités, B. Smith offre au chercheur une méthode de classification des principaux facteurs à considérer dans l'étude de la « psychologie ». On y retrouve les trois divisions de Snyder (traits personnels, expériences et antécédents sociaux, valeurs individuelles), dans une perspective dynamique. B. SMITH, « A Map for the Analysis of Personality and Politics », *Journal of Social Issues*, vol. 24, N° 3, 1968, pp. 15-28. Voir aussi F. F. GREENSTEIN, *Personality and Politics*, Markham, Chicago, 1969.

nants de l'influence du président du Conseil face à son propre ministre des Affaires étrangères<sup>57</sup>.

À l'étude de la structure formelle de l'organisation gouvernementale doit s'ajouter l'analyse de la pratique administrative. « Les styles de personnalité au sommet d'une hiérarchie se diffuseront à tous les échelons d'une bureaucratie, façonnant et délimitant les rôles propres à chaque individu<sup>58</sup> ». À cet égard, il est important de respecter la distinction qu'apporte Léon Dion entre le « leadership » comme style de commandement et comme modèle d'organisation de l'autorité<sup>59</sup>. On ne peut donc se permettre de ne voir dans une décision politique qu'un exercice intellectuel de haute voltige. Il y entre une bonne part d'éléments « quasi mécaniques »<sup>60</sup> qui entravent ou facilitent le déroulement d'une crise.

En définitive, la prise d'une décision est avant tout un processus social, comme l'affirme Hilsman<sup>61</sup>. Dans tout réseau social, le « nerf moteur » est la communication qui seule peut provoquer des changements dans la perception<sup>62</sup>, quelle que soit l'information. En effet, comment considérer une décision comme le fruit du surmenage d'un seul homme sans concevoir au préalable une canalisation rigoureuse de l'information.

### C — Problèmes de méthodologie

Toute théorie affronte le problème du degré de théorisation réelle d'un modèle. Comme l'exprime Hoffmann :

Il se peut qu'un modèle apparemment déductif ne fasse que décrire en termes abstraits les traits d'une situation ou d'un système, mais sans en dégager l'essence. Il ne s'agit pas dans ce cas d'une schématisation véritable<sup>63</sup>.

La théorie décisionnelle étant à un niveau nécessairement micropolitique, ne tombe pas sous le coup de cette critique car, au départ, elle pose le choix schématique de la représentation de l'État par ses dirigeants. En définitive, toute théorie micropolitique vise justement à expliquer en détail comment une situation internationale se développe à court terme. Dans les termes de Nigel Forward, l'approche décisionnelle s'apparenterait à la physiologie<sup>64</sup>. Le cadre déductif n'y est en fait qu'une induction conceptuelle à partir de la réalité. Une démarche exclusivement déductive irait à l'encontre de la souplesse nécessaire pour aborder toutes les nuances de la perception d'un dirigeant<sup>65</sup>.

57. E. FURNESS, *The Office of the Premier in French Foreign Policy-Making, an Application of Decision-Making Analysis*, Monograph N° 5 of the Foreign Policy Analysis Project Series, Princeton University Press, Princeton, 1954.

58. DOUGHERTY & PFALTZGRAFF, *op. cit.*, p. 324.

59. L. DION, « The Concept of Political Leadership: An Analysis », *Revue canadienne de science politique*, vol. I, N° 1, mars 1968, pp. 2-17.

60. Voir G. T. ALLISON, « Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis », *The American Political Science Review*, vol. 63, septembre 1969, pp. 689-718.

61. R. HILSMAN, *To Move a Nation*, Doubleday, Garden City, 1967.

62. Voir K. E. BOULDING, *The Image*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1956 et K. DEUTSCH, *The Nerves of Government*, Free Press, New York, 1963.

63. S. HOFFMANN, « Théorie et Relations internationales », *Revue Française de Science Politique*, vol. II, juin 1961, N° 2, p. 419, note 6.

64. N. FORWARD, *The Field of Nations*, Macmillan, Londres, 1971, pp. 12-14.

65. Ce déductivisme excessif explique peut-être l'absence d'applications pratiques du modèle de G. MODELSKI: *A Theory of Foreign Policy*, Praeger, New York, 1962, modèle extrêmement séduisant sur le plan théorique.

De nombreuses critiques ont été adressées à l'endroit de la théorie décisionnelle. On évoque, par exemple, la carence de documents et l'inaccessibilité des informations ; cette carence affecte les autres branches des relations internationales mais il est exact qu'elle grève peut-être davantage une approche qui se voudrait minutieuse et qui se risque dans les allées diffuses de la psychologie. Il n'en demeure pas moins que la révélation progressive des secrets d'État permet d'infirmer, de confirmer ou de compléter à la longue des études empiriques préliminaires. On invoque aussi le nombre infini de données à prendre en considération. Ici encore, ce n'est pas l'approche que l'on vise mais le cadre conceptuel choisi. Il suffit de répondre que des études empiriques servent justement à raffiner le cadre adopté. De Snyder à Brecher, en passant par Frankel, on ne peut que constater des améliorations de ce type. On attaque ensuite la valeur comparative d'études « uni-étatiques ». Le nombre d'applications empiriques est encore trop limité pour juger ; en outre, une grande prudence s'impose dans l'interprétation de décisions à travers le monde, eu égard aux différences culturelles dont on ne connaît, somme toute, pas grand-chose. Enfin, on se plaît à dire qu'une décision ne survient pas dans le vide, qu'au contraire, elle s'inscrit dans un imbroglio inhérent à la politique et que par conséquent, il est artificiel de l'isoler. Mais n'isole-t-on pas une décision uniquement pour mieux la situer dans son contexte ? Cependant, l'environnement ou les variables indépendantes ne demeurent pas statiques. En dernière analyse, c'est la précision du modèle choisi qui détermine la qualité de l'étude<sup>66</sup> et, à l'heure actuelle, le cadre théorique le plus avancé est celui de Michael Brecher, Blema Steinberg et Janice Stein<sup>67</sup>.

#### IV — UN CADRE D'ANALYSE DÉCISIONNELLE

« Si vous voulez converser avec moi, disait Voltaire, définissez vos termes ». Il en va de même en analyse politique à la différence près que les termes doivent être, en outre, « opérationnels ». Comme le disent Snyder et ses collègues :

De nombreux concepts parmi ceux généralement admis et utilisés par les étudiants des relations internationales, sont exprimés d'une façon qui ne se prête pas à la recherche<sup>68</sup>.

Un cadre conceptuel se doit donc d'être assez souple pour se plier à la complexité de la politique étrangère tout en conservant une certaine rigueur théorique pour permettre d'aller au-delà d'une simple narration journalistique et produire des données comparatives. Le cadre d'analyse représente un effort de structuration d'une explication à cause de la rigueur qu'il impose. Aucun modèle ne prétend être idéal ou parfait, mais d'études de cas en études de cas, à condition de respecter fidèlement l'esprit de ceux qui conçoivent ces schémas, on peut espérer voir progresser les cadres d'analyse de la politique étrangère.

##### 1 — SCHÉMA

On a vu que pour comprendre le processus décisionnel, il faut pouvoir isoler les forces qui influencent le choix des dirigeants. Aussi est-il logique de concevoir

66. Sur les critiques à l'endroit de l'approche décisionnelle, voir DOUGHERTY & PFALTZGRAFF, *op. cit.*, pp. 318-319.

67. « A Framework for Research on Foreign Policy Behavior », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 13, N° 1, 1969, pp. 75-101.

68. *Op. cit.*, p. 39.

l'analyse de décision comme un modèle *input-output*, c'est-à-dire qu'au sein d'un système délimité, l'environnement constitue la source de *demandes*, canalisées vers l'élite dirigeante qui, à son tour, transforme ces demandes en *décisions*. C'est là le schéma primitif; entre la série de demandes, que l'on peut classer selon leurs origines, et la décision finale, une myriade de données intermédiaires interviennent dans le processus. Cependant, le modèle *input-output* des économistes ne tient guère compte de l'élément de transformation des *inputs* en *outputs*. En effet, l'économiste ne s'interroge pas sur la volonté des chefs d'entreprises comme telle mais plutôt sur la nature des coefficients techniques de production (rapport capital/travail). On ne peut se contenter comme Modelski, de ne voir dans un dirigeant politique qu'un canal d'expression des demandes internes. Le dirigeant est davantage qu'un simple agent d'exécution; il est aussi agent de transformation. Il existe tout un processus de conversion par lequel l'acteur définit des objectifs en fonction des intérêts de la communauté mais aussi à partir de sa propre conception de la politique étrangère. C'est pourquoi il faut donner à tout modèle décisionnel une dimension psychologique qui rende compte de la complexité de la réalité.

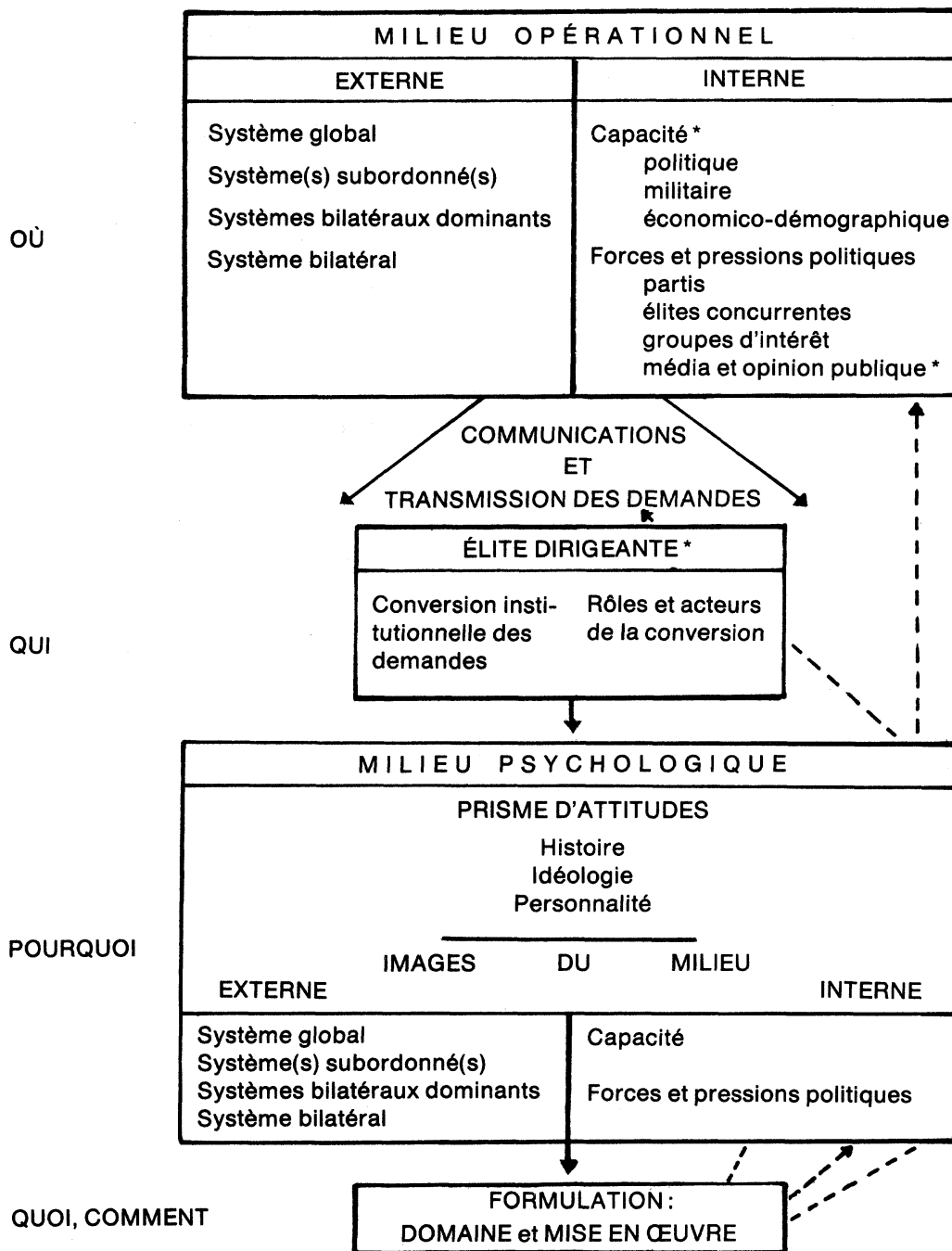
Essentiellement, le système décisionnel comprend quatre variables de base: le milieu ou le contexte, les acteurs, les structures (dans un sens général qui englobe les institutions, les rôles et les fonctions) et les processus (c'est-à-dire, l'enchaînement chronologique des fonctions et des rôles en action). L'explication d'une décision comporte la réponse à quatre interrogations majeures:

- où se situe la décision, soit, le milieu opérationnel;
- qui prend la décision, soit, l'élite dirigeante;
- pourquoi est-elle prise, soit, le milieu psychologique et
- quelle est la nature de la décision, comment est-elle mise en œuvre.

Le tableau de la page suivante reproduit ces quatre paliers d'analyse. Tout l'ensemble correspond à ce que l'on peut appeler un système de décision dont la dynamique est spécifiée par les pointillés de « réaction » à l'élaboration de la décision dans le système. Dans le modèle décisionnel, la réaction (*feedback*) peut être conçue comme une série de signaux ou d'indicateurs d'obstacles. En percevant (même partiellement) la réaction des groupes ou des factions politiques, externes et internes, en tenant compte de leurs déclarations d'intention, le dirigeant est à même d'évaluer les limites permises à son action. Comme l'écrit Deutsch, « en politique, cela revient à maintenir une finalité stratégique par une séquence d'objectifs tactiques, modifiés à volonté <sup>69</sup> ». Cette notion de réaction (certains disent « rétroaction ») alliée aux principes des communications, permet de distinguer volume d'informations et informations perçues ou transmises. L'analyse peut ainsi vérifier en partie la concordance entre le milieu psychologique et le milieu opérationnel en relevant les informations perçues qui sont pertinentes à la décision par rapport à celles qui sont perçues et intégrées dans la décision sans qu'elles soient obligatoirement liées à la politique suivie ou sans qu'il ait été nécessaire d'en tenir compte (comme le tableau de Buffelan le montre). Il nous faut maintenant expliciter ce modèle qui se fonde sur les deux concepts généraux d'environnements ou milieux opérationnel et psychologique.

69. K. W. DEUTSCH. « Communication Models and Decision Systems », dans J. C. CHARLESWORTH, *Contemporary Political Analysis*, Free Press, New York, 1967, p. 283.

## LE CADRE GRAPHIQUE \*



\* Les astérisques indiquent de légères modifications par rapport au modèle original.

## 2 — UN CONCEPT CLÉ : L'IMAGE

Alors que l'historien étudie des événements et des faits, le politicologue analyse des phénomènes de comportement. La nature de son explication d'un phénomène ou d'un événement est liée à une hypothèse de comportement politique. Par exemple, l'assassinat de Sarajevo auquel on attribue parfois une influence déterminante dans l'ouverture de la Première Guerre mondiale ne lui semble pas un lien de causalité suffisant, et une analyse objective des deux termes de la causalité ne lui explique pas le cheminement des facteurs ni le comportement des acteurs. Il doit aller plus loin et tenter de déceler ce que *signifiait* ce facteur pour les acteurs, les grandes puissances de l'époque. Or la signification d'un événement ou d'une séquence de faits pour un dirigeant, n'est-ce pas l'*image* que se font les dirigeants de cette séquence ? Comme l'exprime Millar :

Pour découvrir les fondements de la politique étrangère d'un pays, il faut découvrir pourquoi certaines décisions ont été prises. Cela signifie sonder la pensée de ceux qui ont pris les décisions, découvrir leur image du monde et de leur propre système politique, déceler les faits qui ont constitué pour eux des facteurs et comprendre la façon dont ils en ont tenu compte<sup>70</sup>.

Le concept d'image est fondamental ici. Boulding, précurseur en ce domaine<sup>71</sup>, justifie l'utilisation de ce concept à partir d'une hypothèse de base de comportement<sup>72</sup> : l'homme n'apprend que parce qu'il commet des erreurs et l'élimination progressive d'erreurs est un processus continu d'ajustement de son image du monde à la réalité objective qui l'entoure.

Si le politicologue accumule suffisamment de données pour retraduire l'image d'un dirigeant à un moment donné et *confronte* cette image avec les facteurs objectifs que le recul du temps lui permet d'analyser, il peut en tirer un enseignement comparatif valable. La comparaison entre les deux milieux, psychologique et opérationnel, lève l'hypothèque d'un déterminisme absolu de la réalité sur le comportement. On reconnaît ainsi le rôle décisif de l'acteur sur son milieu, comme les auteurs Sprout ont su le montrer avec leur théorie du « comportement cognitif »<sup>73</sup>. Ainsi, un acteur qui déclare qu'« étant donné les circonstances, le choix d'actions était limité, pour ne pas dire inexistant » veut dire en fait, « à partir de ma perception de la situation, je ne pouvais faire autrement ». Dans cette perception s'imbriquent une conception, des valeurs et des affinités qui donnent à l'image toute sa texture.

Stéphane Bernard explicite en quelque sorte cette interaction entre milieu psychologique et milieu opérationnel :

Les sociétés humaines ne pourraient ni se maintenir semblables à elles-mêmes en période d'équilibre, ni se transformer en passant d'une forme typique à une autre forme typique en période d'évolution, si le comportement des individus qui les composent n'était pas déterminé, dans certaines limites, par leur psychisme d'êtres sociaux et par l'emprise multiple que la vie collective exerce sur eux. Les sociétés humaines n'existeraient pas si leurs membres se comportaient de n'importe quelle manière. Les sciences sociales postulent d'ailleurs ce déterminisme *de principe*.

70. T. B. MILLAR, « On Writing about Foreign Policy », dans J. N. ROSENAU, *op. cit.*, 1969, p. 59.

71. K. E. BOULDING, *The Image*, *op. cit.*

72. K. E. BOULDING, « Learning and Reality-Testing Process in the International System », *The Journal of International Affairs*, vol. 21, N° 1, 1967.

73. *Op. cit.*, pp. 117-141.



puisqu'elles s'efforcent toutes, à un titre ou à un autre, de réduire le désordre de notre connaissance spontanée des faits sociaux à un ordre spécifique et, à certains égards, nécessaire<sup>74</sup>.

S. Bernard nous montre ainsi une méthode à suivre sans pour autant postuler un déterminisme absolu pour l'homme. Comme le dit Henri Janne,

... l'homme dans son destin peut être *facteur premier* et non toujours un chaînon des exigences fonctionnelles du milieu physique et social externe et *interne*<sup>75</sup>.

La théorie, dans sa recherche de régularités ou de conformités, peut sembler définir des déterminismes. En fait, elle n'en isole que mieux les contributions « volontaires » des dirigeants.

Dès lors, comme l'exprime encore Bernard, nous partons du principe fondamental d'une « interdépendance globale des facteurs » dans le contexte du milieu social, de l'environnement ou encore de la relation homme-milieu dirait Sprout. Ainsi « le facteur est l'élément de réalité et la variable n'est que le concept du discours ordinaire qui exprime les changements réels subis par le facteur<sup>76</sup> ». Dans la dichotomie entre milieu opérationnel et milieu psychologique, nous définissons un facteur comme appartenant au milieu opérationnel et une variable comme sa perception psychologique.

Au déterminisme des connaissances correspond, chez l'acteur, un flux d'influences innées, de traditions, d'atavismes, d'affinités qui constituent le « prisme d'attitudes » chez Brecher *et alii*. La rencontre de ces forces à l'occasion d'une décision crée l'image chez le dirigeant. Nous postulons donc de la part de l'acteur ou de l'élite décisionnelle une prise de conscience de son milieu tout en reconnaissant que sa décision sera le fruit de cette perception et non directement de l'environnement. Le milieu opérationnel représente les possibilités d'action, soit les limites externes et internes de l'action alors que le milieu psychologique indique les limites ou frontières psychologiques des choix possibles. La concordance des deux milieux sera le critère de la réussite ou de l'échec de la décision. Encore faut-il être prudent ici et considérer une décision comme un échec, si elle est perçue comme telle, *ex-post*, par le dirigeant ou si, à la rigueur, l'erreur commise est tellement flagrante qu'elle ressort clairement d'une observation empirique postérieure de la situation, comme par exemple, le fait de ne pas inclure la Corée du Sud dans le périmètre défensif américain en 1950.

### 3 — DÉFINITION DES TERMES

Comme les deux « milieux » reflètent une même réalité sous des optiques différentes, la symétrie des variables et des facteurs se déduit logiquement. De part et d'autre du schéma, on retrouve des facteurs variables internes et externes, les frontières juridiques des États constituant la limite opérationnelle des deux champs.

#### a) *Facteurs ou variables externes*

On trouve, en premier lieu, le système global qui couvre les réseaux d'interactions dans le système international. Seules comptent les interactions qui ont une incidence

74. S. BERNARD, *Maroc, 1943-1956*, tome 2, Introduction méthodologique, Bruxelles, Editions de l'Institut sociologique de l'Université libre de Bruxelles, 1963, pp. 30ss.

75. H. JANNE, « Finalité consciente et libre-arbitre en sociologie », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. 17, 1954, p. 67.

76. S. BERNARD, *ibidem*, pp. 35ss.

quelconque sur la décision. Le plus souvent, cette incidence ne peut être qu'intuitivement perçue par le chercheur, mais de crainte d'omettre un facteur majeur, ce dernier doit décrire le plus précisément possible ce qui *est*, c'est-à-dire, la « structure » et la « texture » du système, reléguant toute *interprétation* à l'étude de l'image qu'ont les dirigeants de ce système<sup>77</sup>. Il convient généralement de décrire l'état des choses entre deux périodes, par exemple, et de préciser les changements dans le rapport des forces, dans les élites, dans les organisations politiques, militaires ou économiques, dans les échanges entre les blocs de même que l'évolution des relations entre chefs de file et alliés. Ce sont là les aspects structurels d'après Brecher et ses collègues. Des éléments plus immatériels interviennent au niveau de la texture du système : réseaux de communications, valeurs, antagonismes idéologiques et politiques, stabilité systémique, etc.

Par système subordonné, on entend les relations entre l'unité d'analyse, soit les dirigeants d'un pays et le système environnant intermédiaire. La définition de systèmes subordonnés, de sous-systèmes ou de systèmes régionaux constitue un des problèmes majeurs de la théorie des relations internationales en raison de l'absence de critères isomorphiques d'un ensemble choisi à l'autre. Si l'on songe par exemple à l'Europe de l'Ouest, on se trouve bien en peine de justifier sa délimitation, ou alors, admettant que l'on puisse le faire, que devient l'Europe des Six ? Si l'on se réfère aux six critères énoncés par les auteurs<sup>78</sup>, l'Europe de l'Ouest est-elle véritablement un système subordonné ?

- *Région géographique* : produit de la guerre froide, l'Europe de l'Ouest n'inclut pas de peuplement slave et regroupe des pays dont les interactions au cours de l'histoire ont été ininterrompues et à forte densité. Même les courants économiques se sont réorientés en raison de la scission du monde entre deux blocs<sup>79</sup>.
- *Nombre d'acteurs* : Ce sont les membres du Conseil de l'Europe qui s'est constitué dès le début de la guerre froide et dont la création est en elle-même une preuve tangible de l'existence d'un sous-système ouest-européen.
- *Conscience d'appartenance* : À des degrés divers, les pays d'Europe ont pris conscience de leur nature européenne typique au sein d'un système plus vaste qui leur échappe.
- *Reconnaissance à l'échelle du système global* : Les États-Unis comme l'Union soviétique ont reconnu ou admis l'existence de ce sous-système, peu importe la divergence des motivations sous-jacentes à cette reconnaissance.
- *Niveau de puissance* : En théorie, la France et l'Angleterre dominent ce système alors que l'Allemagne et, dans une moindre mesure, l'Italie s'efforcent de recouvrer

77. La distinction entre texture et structure correspond à la distinction « figure-fond », c'est-à-dire aux structures statiques du système par rapport aux tissus qui s'y greffent et qui leur donnent leur *signification* politique et idéologique.

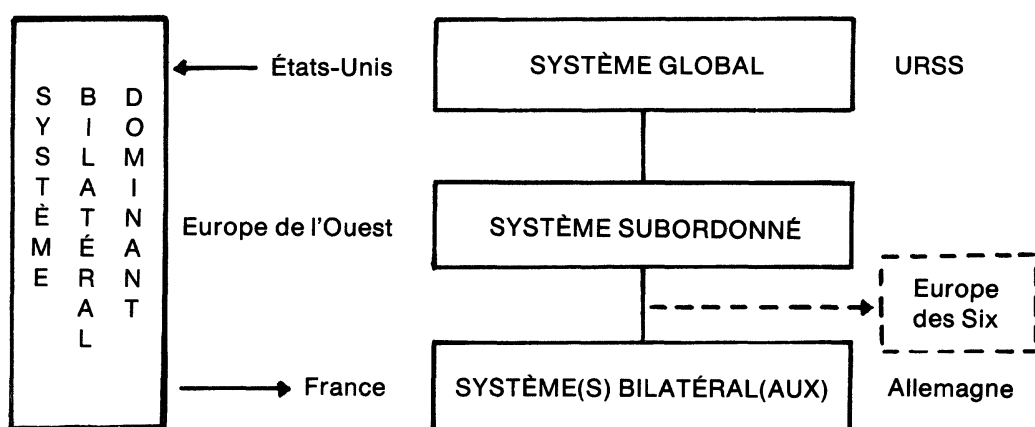
78. *Ibidem*, p. 83. Voir sur les six critères, M. BRECHER, « International Relations and Asian Studies : The Subordinate State System of Southern Asia », *World Politics*, 15, N° 2, janvier 1963, pp. 219-220.

79. Voir par exemple, H. A. ALKER & D. PUCHALA. « Trends in Economic Partnership : the North Atlantic Area, 1928-1963 », dans J. D. SINGER, *Quantitative International Politics*, Free Press, New York, 1968, pp. 287-316.

leur statut antérieur<sup>80</sup>. L'Angleterre ne dispose d'une supériorité partielle qu'en raison de ses relations privilégiées avec les États-Unis qui, corollairement, l'empêchent de s'identifier totalement au système subordonné. Chacune de ces puissances est relativement faible par rapport aux deux Grands et tout le système reste inférieur en puissance à l'un ou l'autre des deux leaders du système international.

— *Pénétration*: La pénétration de l'influence américaine est forte alors que les Européens de l'Ouest ne peuvent guère pénétrer et influencer le système américain.

Si l'Europe de l'Ouest constitue un système subordonné, il reste à définir le système que constitue l'*Europe des Six ou des Neuf*. C'est là un problème majeur dont le modèle de Brecher ne tient pas compte. En effet, prenons les relations franco-allemandes comme exemple, selon le schéma suivant :



Le système constitué par l'Europe des Six ne s'insère pas logiquement dans le schéma, faute de relation subordonnée directe par rapport à l'un ou l'autre des paliers. Nous avons choisi de dénommer ce système un *sous-système dominant* au sein du système subordonné. C'est un *sous-système* quant au nombre d'acteurs, mais il est *dominant* par rapport à l'ensemble du système subordonné européen dans la mesure où son comportement détermine en grande partie le comportement général du système subordonné qui l'englobe. Cependant, la création d'un concept ne résout pas le problème pour autant. Il n'y a pas de lien logique entre le sous-système dominant et le système global alors qu'il en existe entre système subordonné et système global<sup>81</sup>.

Si l'on prend chacun des termes majeurs du système international, soit l'URSS, soit les États-Unis, leurs relations avec l'unité d'analyse constituent un *système*

80. Là encore, il faut s'entendre. Parle-t-on de puissance militaire — alors, l'Allemagne constitue un des piliers du dispositif occidental —, ou parle-t-on de puissance en termes de liberté de manœuvre ou d'action — dans ce cas, l'Allemagne reste « sous surveillance ». De toute manière, il n'y a pas d'hégémonie au sein du système subordonné européen.

81. D'autres typologies, par contre, partent de l'Europe des Six comme système subordonné de « base » et identifient ensuite un système « périphérique », les autres pays d'Europe, et enfin, un système « pénétrant », les États-Unis et l'URSS. Voir Louis J. CANTORI et Steven L. SPEIGEL, *The International Politics of Regions*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1970, pp. 1 à 41.

*bilatéral dominant*. Dans le cas des relations franco-allemandes, le principal *système bilatéral* est le couple France—Allemagne; les autres relations bilatérales, France—Grande-Bretagne par exemple, dépendent directement de la première relation, dans ce cas précis, même si, eu égard à la décision, elles peuvent s'avérer déterminantes.

b) *Facteurs ou variables internes*

On peut relever trois séries de facteurs de *capacité* et quatre séries de forces ou influences politiques qui affectent la prise d'une décision. Au chapitre des éléments constitutifs de la puissance des États, on trouve en premier lieu la capacité politique qui est une expression générique pour définir la capacité d'un système à réagir lors de crises, compte tenu du crédit dont il jouit à l'étranger et de la force de l'exécutif face aux pressions du milieu interne. Nous nous écartons ici de la définition de Brecher, Steinberg et Stein, qui considère uniquement la capacité du système politique en terme de *structure*. Il nous semble que souvent la structure du système est en elle-même un élément décisionnel qui fait partie du processus lui-même; elle n'est pas uniquement un *input*, aussi notre définition de la capacité politique s'exprime essentiellement à partir de l'environnement externe du système en face duquel les institutions politiques doivent réagir<sup>82</sup>.

Les capacités militaires et économiques d'un pays comprennent l'ensemble des forces militaires (équipement, hommes, liaisons), leur distribution géographique, l'ampleur de leurs engagements à l'étranger, d'une part, les ressources humaines du pays, les productions stratégiques, la technologie, le commerce extérieur, etc., d'autre part. On s'intéresse généralement à la puissance *relative* de l'unité d'analyse *par rapport* à son vis-à-vis immédiat. L'intérêt d'une analyse des capacités d'un État consiste à

rendre compte d'une politique adoptée et surtout des objectifs de cette politique par référence à la conscience qu'a l'État de ses ressources, et à attribuer les lignes tactiques d'une politique aux capacités spécifiques que l'État possède ou ne possède pas...<sup>83</sup>

Au niveau des forces et influences politiques, on distingue les partis, les élites concurrentes, les groupes d'intérêt ainsi que les media et l'opinion publique. Les auteurs du schéma d'analyse parlent d'une façon générale des groupes d'intérêt et des élites concurrentes, ces dernières englobant les partis politiques. Il nous semble opportun de dissocier les partis et les hommes. D'une façon générale, il est préférable de considérer séparément la ligne officielle des partis et la position personnelle des hommes politiques. C'est pourquoi nous distinguons les partis politiques à titre d'institutions de « promotion de programmes » par rapport aux élites concurrentes dont la fonction réside dans la « promotion des idées ». Les groupes d'intérêt ont une fonction évidente qui est la « promotion des intérêts » alors que les média et l'opinion publique servent d'émetteur et de récepteur, respectivement, au sein du système<sup>84</sup>. Il

82. Par ailleurs, par capacité politique d'un pays, nous entendons également le degré d'homogénéité politique interne. Le système gouvernemental comme tel n'est étudié qu'au niveau de la conversion institutionnelle, rubrique qui a également été légèrement modifiée par rapport au schéma original.

83. D. O. WILKINSON, *Comparative Foreign Relations: Framework and Methods*, Dickinson Publishing Company, Belmont, California, 1969, p. 32.

84. L'expression « promotion » traduit partiellement le terme *advocacy* des auteurs du schéma, mais nous ajoutons la classification du contenu de cette promotion.

va de soi que les média peuvent assurer la promotion des idées ou des intérêts, mais c'est au niveau des élites concurrentes que les messages sont rédigés<sup>85</sup>.

Tout l'ensemble des forces et influences constitue un réseau de communications dont le flux de messages tente de parvenir aux dirigeants. Ces flux constituent, pour l'analyste, des facteurs du milieu opérationnel bien que chaque message soit le produit de l'image et des objectifs de chaque groupe ou personnalité politique. D'une façon générale, seuls les messages qui parviennent directement ou indirectement à l'élite dirigeante ont de l'importance. En d'autres mots, l'analyse des forces et influences doit insister sur les *messages transmis* pour ensuite déterminer la façon dont ils ont été reçus, perçus et intégrés dans la décision par les dirigeants.

### c) *La perception des dirigeants*

Le cadre de Brecher prévoit l'étude de l'élite décisionnelle, c'est-à-dire des dirigeants ou « décideurs » au sein du système. Cependant, même s'il est avantageux, aux fins de comparaison, de réduire autant que possible le nombre d'acteurs impliqués dans la prise de décision elle-même, la nature du système politique peut obliger à multiplier le nombre de dirigeants à étudier. À cet égard, l'Assemblée Nationale française sous la IV<sup>e</sup> République était un dirigeant. Encore ici, il apparaît opportun de modifier le schéma original pour créer une catégorie particulière de « conversion institutionnelle des demandes ». Il va de soi, par contre, que le chef de l'État ou le Gouvernement, selon les cas, est le « décideur » de base. Par conséquent, dans le cadre de l'analyse du milieu *psychologique*, seules les perceptions du dirigeant essentiel entrent en ligne de compte.

On retrouve au niveau du dirigeant deux ensembles de données qui expliquent la décision finale: le prisme d'attitudes et les images du dirigeant. Avec le prisme d'attitudes, le politicologue s'aventure dans les méandres de la psychologie. En effet, il s'agit de retrouver chez l'homme ses prédispositions psychologiques. Pour éviter de se fourvoyer dans un domaine trop complexe, on peut se limiter aux aspects suivants :

- la vie du dirigeant, telle qu'elle peut affecter sa décision ;
- les principes idéologiques généraux qu'il professe ;
- sa personnalité, ses qualités et défauts reconnus tels qu'ils affectent ses relations politiques ;
- enfin, ses objectifs<sup>86</sup> tels qu'ils découlent des principes.

Au niveau des images, il faut tout d'abord déterminer les canaux de communications que le « décideur » privilégie en général, aussi bien du point de vue réception qu'émission de messages. Ensuite, chaque thème du milieu opérationnel doit réapparaître tel que le dirigeant le conçoit. La concordance entre la réalité et l'image est un indice de la capacité du dirigeant de prendre conscience des forces qui l'environnent. Mais cela n'implique pas pour autant que sa décision ultime porte fruit. En effet, rien ne dit que le calcul stratégique auquel le dirigeant se livre après la phase

85. Les élites ne comprennent pas exclusivement des hommes dont la fonction première serait politique. Brecher *et alii* classent les commentateurs politiques parmi les groupes d'intérêts alors que nous les classerions plutôt selon leur importance politique, soit dans « élites concurrentes », soit dans « média et opinion publique ».

86. Le modèle est fort peu explicite sur la dimension des *objectifs* dans la formulation des décisions. Le dirigeant n'étant pas un simple organe de transmission ou de transformation mais un être doué d'une volonté propre, ne serait-ce que celle de diriger son pays, ses objectifs ont une importance considérable. Aussi ne suffit-il pas de les répertorier *ex-post* dans les champs d'action de la politique étrangère.

d'information puisse donner un résultat mathématiquement prévisible. Même si le dirigeant possède toutes les données en mains, ces données appartiennent, au mieux, au temps  $t$  alors que son calcul stratégique porte sur  $t + 1$ <sup>87</sup>. Nous avons suffisamment évoqué l'importance du concept de l'image en analyse décisionnelle pour n'avoir plus à démontrer que

l'ensemble des images constitue une conception du monde qui, à son tour, crée un cadre psychologique général pour la prise de décision<sup>88</sup>.

Une classification n'a de valeur qu'en vertu de son utilité empirique. À cet égard, les auteurs du schéma ont démontré par une analyse quantitative de plusieurs décisions politiques dans divers pays la valeur prévisionnelle de leurs catégories. Par une analyse de contenu des déclarations émanant des dirigeants, ils sont parvenus à isoler les variables explicatives majeures dans chaque cas. Ainsi, dans le cas de la campagne du Sinaï, pour Israël, ce sont des considérations de capacité militaire qui, à tort ou à raison, ont été déterminantes dans la décision de lancer l'opération. Venait en second lieu l'appui de la France et de la Grande-Bretagne (relations bilatérales). Dans le cas de la décision canadienne de participer à NORAD, les pressions américaines (système bilatéral dominant) ne viennent qu'au quatrième rang ; c'est la perception canadienne du système global qui a dicté au gouvernement sa conduite, l'amenant à resserrer ses liens défensifs avec les États-Unis. Enfin, dernier exemple, les décisions suédoise (1963) et indienne (1964) de ne pas produire d'armes nucléaires découlent de perceptions différentes. Pour la Suède, il s'agissait surtout d'une perception de son rôle pacificateur au sein du système global alors que pour l'Inde, il s'agissait d'abord de considérations économiques.

À la fin de leur recherche, les auteurs précisent quelques hypothèses qui tendent à infirmer, en tout cas pour les puissances moyennes, plusieurs clichés en relations internationales, tel le mythe de la maximisation de la puissance ou l'importance exagérée que l'on accorde au rôle des élites tant économiques que militaires dans ces mêmes pays. À l'aide de ces catégories, on parvient ainsi à effectuer des comparaisons multiples : entre variables, d'un niveau d'analyse à l'autre, et par domaine de problèmes (militaire, diplomatique, culturel ou économique). C'est à ce titre que la tentative des auteurs du schéma est enrichissante même si l'application du cadre, en raison de son caractère exhaustif, peut entraîner des répétitions dans la codification des perceptions et ainsi altérer l'interprétation ultime.

## CONCLUSION

En définitive, comme on peut le constater, il s'agit bien, non pas d'une théorie mais d'une série de points de références analytiques, sous-tendus par quelques principes théoriques. En pratique, ce type de cadre permet-il d'isoler les variables clés de la perception d'un dirigeant et d'expliquer la décision prise ? Les auteurs du schéma précisent que :

87. Cette précision élémentaire est indispensable, les auteurs du schéma insistant trop, semble-t-il, sur la concordance de l'image et de la réalité comme critère de réussite.

88. BRECHER *et alii*, *ibidem*, p. 87.

La mise en œuvre d'une politique stratégique par une série de décisions tactiques affecte toute la structure de la politique étrangère en modifiant, à des degrés divers, tant le milieu opérationnel que les images de l'élite dirigeante<sup>89</sup>.

Sur le plan de l'explication de phénomènes historiques, est-ce que le fait de considérer une décision comme une variable dépendante, c'est-à-dire comme le foyer sur lequel agissent les éléments internes, externes, sous-systémiques, etc., permet de mieux cerner la réalité historique? D'une façon générale, le schéma décisionnel oblige à n'omettre aucune variable possible. On perd cependant, par cette reconstitution minutieuse, la perspective globale d'un phénomène. Quelle est, par exemple, l'importance d'une décision analysée de la sorte, dans l'histoire? Méthodologie et prospective sont intimement liées. Toute méthode en science politique vise, implicitement ou explicitement, à l'idéal de la comparaison prévisionnelle. Malheureusement, la minutie de l'analyse décisionnelle fait souvent qu'au-delà de l'arbre, on ne voit pas la forêt. On gagne certes à aller au-delà de « l'abstraction métaphysique » qu'est l'État, comme le dit E. Furniss<sup>90</sup>, mais on en vient peu à peu à quitter le domaine des relations interétatiques pures, que constitue la politique étrangère, pour s'embourber parfois dans la politique intérieure. C'est à ce titre que le modèle de Brecher et de ses collègues constitue un progrès remarquable dans la mesure où chaque catégorie schématique est clairement délimitée. Cependant, c'est au moment de l'application empirique qu'on est appelé à se rendre compte de l'arbitraire de toute catégorisation devant l'interprétation constante des variables et des niveaux d'analyse.

Il faut néanmoins citer à la défense de la méthode le volumineux ouvrage de Michael Brecher sur la politique étrangère d'Israël qui démontre qu'il est possible d'appliquer le schéma sur une longue période de temps en se servant de dates clés ou points tournants dans la politique internationale d'un État<sup>91</sup>. Cependant, l'analyse du milieu opérationnel devient alors une dissection historique par tranches, qui culmine en une évaluation du rapport de forces actuel, alors que l'étude des perceptions cherche davantage à expliquer la variable dépendante, diffuse et globale, qu'est la politique étrangère, plutôt qu'une décision spécifique. Cette perspective permet de procéder à des comparaisons entre époques mais limite les possibilités de comparaison d'un État à l'autre étant donné que l'auteur met surtout en relief le caractère unique du processus décisionnel en Israël. Néanmoins, l'étude psychohistorique de la politique étrangère s'avère intrinsèquement fascinante.

Il y a quelque chose de plus fondamental à critiquer dans l'approche décisionnelle, à savoir la conviction implicite que la clé de la compréhension des phénomènes politiques se situe au niveau de l'interprétation psychologique. Nous ne nions pas que la psychologie ait beaucoup à apporter à la compréhension des relations internationa-

89. BRECHER *et alii*, *op. cit.*, p. 88.

90. *Op. cit.*, p. 4.

91. M. BRECHER, *The Foreign Policy System of Israel: Setting, Images and Process*, vol. 1, Oxford University Press, Toronto, 1971. On trouvera également une application remarquable du schéma dans l'étude de Bruce THORDARSON, *Trudeau and Foreign Policy*, Oxford University Press, Toronto, 1972. Ce dernier choisit d'emblée les catégories qu'il privilégie, aussi est-il très bref sur certains aspects. C'est là le problème d'un cadre aussi exhaustif qui oblige le chercheur à ne privilégier que les facteurs sur lesquels il possède les meilleures informations. Tous les schémas de nature psychologique souffrent davantage de ce problème que les cadres exclusivement axés sur le milieu opérationnel.

les mais, comme le reconnaît H. C. Kelman<sup>92</sup>, il y a quelque chose de simpliste à appliquer systématiquement les outils de la psychologie à l'individu dans la politique étrangère. Il est préférable d'examiner les relations internationales ou interétatiques au sein d'un système de politique étrangère, de délimiter soigneusement les objectifs des parties en présence, pour découvrir ensuite à quel endroit ou à quel moment une interprétation psychologique permettrait de retrouver un lieu manquant. Autrement dit, on se trouve à mi-chemin entre « l'interview » individuelle et le diagnostic psychiatrique, d'une part, et la généralisation étatique, de l'autre. En définitive, l'analyse décisionnelle n'a d'avenir que dans la mesure où elle permettra de déboucher sur des études comparatives où les phénomènes purement psychologiques seront susceptibles d'être catégorisés. Alors seulement, le caractère unique de toute décision sera tempéré par la mise en valeur de récurrences et d'homologies.

---

92. H. C. KELMAN, « Social-Psychological Approaches to the Study of International Relations », dans H. C. KELMAN (ed.), *op. cit.*, pp. 5-6.